

## 1 民営化施策の位置付け

1983年、マレーシアにおける民営化施策が、初めて国策として発表された。その意義は、国家の開発政策における新たな方向性を示しつつ、他の国策を補完する役割を果たすことにあるとされる。この民営化施策の理念を把握するため、民営化施策に至る歴史を、以下に俯瞰する。

マレーシアは1957年に「マラヤ連邦」として、イギリスから独立を果たしたが、マレーシアの場合は、イギリス統治下に根付いた「跛行的な社会分業体制の打破」という大きな問題を抱えていた。すなわち、イギリスが植民地統治の常套手段として用いた分割統治により、人種による職業面での棲み分けが確立され、マレー人とイギリス人及び商業に従事していた華人との間に、著しい経済格差が生じていた。

この経済的ハンディを解消するため、植民地下に根付いた社会構造変革の必要性が叫ばれ、爾後、様々なマレー人優遇措置が国策として執られることになる。これらは、「ブミプトラ政策」と総称される。以下、本稿では、ブミプトラ政策において優先的に保護の対象となるマレー人及びその他の土着民を、「ブミプトラ」という。

ブミプトラ政策は、様々な形で具現化されるが、1971年から1990年までに実施された新経済開発政策（New Economic Policy；以下「NEP」という。）は、その先駆けである。基本目的として、種族・地域の別を問わない貧困の除去、種族間・地域間の経済格差の是正、の2点を掲げている。後者は、実質的にはブミプトラによる経済・社会支配を達成するための、社会構造再編計画であるといわれている。これにより、政治・経済・社会的に露骨なブミプトラ優遇措置が講じられたが、これがかえってブミプトラと非ブミプトラとの経済格差を拡大するに至り、政府はより直接的な関与を行うようになる。

まず、政府は数々の公企業を設立した。マレーシアの公企業は、官庁企業、法定公社及び政府関連会社の3つに分類できる。これら公企業がブミプトラに代行して国内資本を集積する。そして、最終的には、公企業を民営化し、ブミプトラ経営者に委譲することで、社会構造再編という、NEPの目的が完遂されるわけである。なお、NEPを引き継いだ計画として、「国家開発政策（New Development Policy；以下「NDP」という。）」が策定されている。

マレーシアにおける民営化は、独立当初からの懸案である社会構造再編の仕上げ策という面を有するが、一方で、民営化政策が発表された1983年前後に着目すると、別の一面が明らかになる。つまり、1980年代に入っての世界規模の経済停滞や輸出価格の急落などによりマレーシア経済に悪影響を及ぼし、このことが公企業の様々な経済分野での支配的な地位の確立を促進させた。

財政と対外収支の双子の赤字に見舞われたマレーシアは、「投資促進法」や一連の外貨規制緩和措置などを行い、積極的に外資の導入を図った。これは、経済再建のためにブミプトラ政策を一時棚上げしなければならないほど、当時の経済情勢が逼迫していたことの現れである。

こういった時期に、肥大化した公共部門の合理化により財政支出を削減するため、民営化施策が打ち出されたのである。同時期には、「マレーシア株式会社構想」が発表され、この両者が相まって、それまでの公共支出に過度に依存した経済からの脱却の為の指針とされたのである。

1983年に民営化政策が発表された後、いくつかの民営化事業が実施され、1985年には民営化の目的

と形態を整理した「民営化ガイドライン (Guideline on Privatization)」が発表された。

この流れは、「民営化マスタープラン」へと続くことになる。

## 2 民営化マスタープラン

「民営化マスタープラン (Privatization Master Plan ; 以下「PMP」という。 )」は、政府が民間のコンサルタント会社に委託した調査報告結果をもとに、1991年に策定された。

### (1) 民営化の定義

PMPにおいて、民営化は「従来は公共部門が担ってきた社会活動あるいは社会機能を、民間部門へ移転すること」と定義されている。すなわち、「管理運営責任」、「財産」並びに「人員」の「移転」である。そして、このうち少なくとも財産あるいは人員が移転するものを民営化であると定義する。また、管理運営責任のみの移転を伴うもののうち、重要なものは民営化に含まれるが、軽微なものは、PMPという民営化の定義から除外されたとする。

マレーシアにおける民営化は、このように広い意味を有し、マクロ経済安定化のための様々な計画 (財政構造改善、金融規制緩和、貿易自由化など) の一環と考えられていた。

### (2) 民営化の目的

主な目的として、政府の財政及び行政的負担を軽減する、経済活動における効率性・生産性を向上させる、国家の経済成長を促進する、経済における公共部門の関与を縮小する、国家の経済政策目標達成に寄与する、という5つが挙げられている。

公企業の設立を通じた政府の経済活動への直接関与が、公共支出の増大、民間活動領域の制限を引きおこし、経済全般の活力が失われる要因となった。このため、政府は経済への介入を最小限にし、その役割をより間接的で、側面支援的なものに限定する。従来、公共部門が独占していた分野に民間の参入を促す点では、民営化は規制緩和を必然的に伴うといえる。

なお、民営化は最終的にはブミプトラ企業、ブミプトラ経営者の増加に繋がることが意図されている。いうまでもなく、これはNEPに掲げられた目標と一致する。

### (3) 民営化の手法

PMPには、株式、財産の売却、財産のリース、管理運営委託、BOT及びBOOの4つの手法が例示されている。

株式の売却及び財産の売却は、最も一般的な民営化手法である。しかし実際には、政府の支配権を留保するため、部分的な売却が行われることが多い。

財産のリースは、民営化の対象となる財産が、国益に照らして重要で、売却することが適当でない場合に用いられる。財産の所有権は政府に留保しつつ、運用面を民間部門の経済的効率性に委ねる手法である。

管理運営委託は、業務運営面のアウトソーシングであり、商業的活動分野に多く見られる。

BOT及びBOOは、民間資本を活用して公共事業を行うための手法として広く知られる。社会資本 (インフラ) 整備事業において活用される例が多い。

BOTはBuild-Operate-Transfer (建設-運営-移転) の略であり、民間の投資で建設した施設の所有権を政府に移転し、管理運営は民間が行うという形態であり、BOOはBuild-Own-Operate (建設-所有-運営) の略で、施設建設後も民間が所有権を留保しつつ運営を行う形態である。

PMPに例示された民営化の手法は以上のとおりであるが、これらが民営化手法の全てではない。第7次マレーシア計画によると、これ以外の手法も、いくつか用いられている。

#### (4) 職員の身分取り扱い

公企業のうち、官庁企業及び法定公社に勤務する職員に関しては、民営化後の身分取り扱いが問題となる。この点に関し、PMPは以下の2点を定めている。

民営化後5年間は、懲戒事由に該当しない限り、いかなる人員整理も行われぬ。

民営化後の企業に従事する職員は、従前享受していた労働条件を下回らない条件で雇用される。

加えて、民営化により、職員に組合加入及び団体交渉権が認められる。

#### (5) 資本市場の拡充とプミプトラの参加

民営化に伴う受益者の最大の関心事は、サービスの供給価格であり、PMPでは、自由な商行為を保障し、独占による受益者の不利益を防ぐため、政府による規制も必要であるとしている。

既に見たように、民営化施策はプミプトラ政策の一環として捉えることができる。その方策として、具体的には、公企業の経営幹部に経営権を払い下げる経営権売却(Management-Buy-Out; 以下「MBO」という)が挙げられている。このMBOは、後述の第7次マレーシア計画では、民営化手法の一つとして考えられるようになる。

以上がPMPの総論とすると、以下の民営化実施計画は、民営化推進のための各論である。

#### (6) 民営化実施計画(Privatization Action Plan)

民営化への取り組みが結実するため、民営化施策は他のマクロ経済施策及び国家開発計画と一致していなければならない、より具体的で系統的な指針が必要である。PMPは、そのために民営化実施計画(Privatization Action Plan; 以下「PAP」という。)を策定することとしている。

PAP策定段階において、民営化候補事業の実現可能性を分析し、評価を行う。PAPでは、その結果に基づき、候補事業を「民営化すべきもの」、「民営化の前提としてまず法人化すべきもの」、「民営化について再検討すべきもの」等に分類し、各事業に必要な方策が示される。

#### (7) 民営化の運営機関

連邦政府においてPAPを総括するのは、首相府内の経済企画局(以下「EPU」という。)である。PAPの内容に関しては、EPU所管の各省庁を横断する民営化委員会(以下「ICP」という。)という組織において一元的に審議される。ICPは、審議の結果に基づき内閣に対しPAPに関する勧告を行う。内閣が決定したPAPに従い、関係大臣が民営化の実行に着手する。このように計画段階における一元化、実施における多元化が、マレーシアにおける民営化の特徴である。

以上、PAPに位置付けられた候補事業は、「政府主導型」と呼ばれる。原則として一般競争入札に附され、落札者に関する大臣裁定を経て、事業実施に至る。PMPでは、このほかに、「民間主導型」についても規定している。

#### (8) 民間主導の民営化

PMPでは、上述の政府主導型の他に、民間部門が公企業あるいは公共事業の民営化を政府に提案する、「民間主導型」の民営化も想定されている。

この場合、民営化を行おうとする民間企業等は、EPUあてに(州レベルの事業の場合には、各州の州務長官あて)、事業の全体構想を示した民営化提案を行う。提出された提案は、先着順でその可能性並びに独創性が検討される。提案の独創性とは、経費節減に繋がる手法が用いられているか否か、

事業遂行に関する提案者のノウハウや専門的能力など、政府主導事業にはないような「個性」の有無である。こういった点を満たした提案者には、独占証が与えられる。これは、当該提案者に、民営化実施に向けた詳細な分析・研究を行い、EPUへ最終的な民営化提案を行う独占権を与えるものである。

独占証を受けた提案者は、事業実施の可能性につき細部の検討を経て、最終提案を行う。その上で政府と条件面で合意に至れば、関係大臣による裁定がなされ、事業実施に至る。仮に政府との合意が得られなかった場合には、政府主導型と同様、当該民営化提案は、一般競争入札に附される。

以上が民営化マスタープラン(PMP)の概要である。次に、PMPに基づき、いかなる成果が上げられてきているかに関し、「第7次マレーシア計画」にあらわれた民営化の実績を概観する。

### 3 民営化の実績

ここでは、1991年から95年までの、民営化の実績について触れる。

マレーシアの国家経済計画には、NEPやNDPといった長期計画の他に、1956年の「第1次マラヤ計画」から引き続く5ヶ年計画があるが、現在では、「第7次マレーシア計画」に至っている。

第7次マレーシア計画は、「マクロ経済の実績及び見通し」「貧困の撲滅、社会構造再構築及び所得の分配」など、全部で23の章で構成されている。そのうち、第7章は「民営化」と題され、その第2節に「1991年から95年における進捗状況」が記されている。

#### (1) 民営化事業の件数

1991年から95年の間の民営化事業は全部で204件、うち114件が連邦政府、90件が州政府関連の事業である。

204件のうち、138件は既存事業の民営化、66件は新たな事業実施に際し民営化手法を採り入れたものである。また、民間部門からの事業提案は234件に及び、そのうちの109件が実際に民営化された。

民営化事業の多くは、株式の売却(SE)により行われ、その割合は46.1%になっている。なお、民営化の手法として、民営化マスタープラン(PMP)に例示された4つの手法に加え、法人化、経営権売却(MBO)、BT(建設-移転)が加えられている。

#### (2) 民営化の効果

第7次マレーシア計画において、民営化事業の効果は以下のように記されている。

経済成長

財政支出の削減及び収入の増加

行政管理面での負担軽減

職員にとっての利点

#### (3) 規制機関の設置

公共部門がこれまで担ってきた機能が民間部門に委ねられると、政府の規模は当然物理的に縮小することになる。ただし、政府のプレゼンスは完全に消滅するわけではなく、依然として規制行為は必要である。PMPでは、「裁量的な規制」は、商業ベースで動く民間部門の活動の足枷となり、有害であるとされ、一方で、不当な価格上昇を抑えたり、サービスの質に関する基準を示すなどの「羈束的な規制」がなされるべきである、としている。

これは、民営化により生じた新規の行政事務であり、政府はこのために規制機関と呼ばれる、新た

な行政機関を設置した。民間部門の商業的経営感覚によるサービス供給面での向上は、受益者に利益をもたらすものであるが、他方で完全に自由な経済活動を認めるわけにはいかない。むしろ、民営化されたサービスは、従来公共部門が独占的に供給してきたものが多い故に、供給チャンネルの代替性が乏しい傾向にあり、価格や品質のコントロール、利便性の維持など、最低限の公的規制の余地は依然として残される。

#### (4) 民営化の実例

##### 地方自治体における民営化

マレーシアの地方自治体における民営化の例として、下水処理事業及びごみ処理事業を採り上げる。マレーシアの地方自治体の業務は、住民にとって生活必需的な行政サービスの供給が多く、下水処理及びごみ処理は、その中心となる業務である。